

FRENTE A LA CATÁSTROFE: REPENSAR LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DESDE LA COMUNICACIÓN

*Washington Uranga
Universidad Nacional de La Plata / Universidad de Buenos Aires /
Universidad Nacional de Quilmes (Argentina)*

Acontecimientos como la catástrofe vivida en la ciudad de La Plata el 2 de abril del 2013 obligan a reflexionar sobre distintos aspectos relacionados con lo público, la gestión de lo público, la planificación, el rol del Estado y acerca de la relación de todos estos temas con la comunicación.

Comenzaremos por discutir qué entendemos por lo público. Pensar lo público como aquello atinente exclusivamente al aparato burocrático del Estado constituye un reduccionismo que deja por fuera el sistema de relaciones que ordena la convivencia entre los ciudadanos y que sirve de garante de los derechos de todos (Follari, 2004). El Estado puede ser entendido, simultáneamente, como una red de relaciones y como el aparato que ejecuta acciones en nombre y por delegación de la sociedad. Guillermo O'Donnell advierte que “es un error asimilar el Estado al aparato estatal, o al sector público, o al conjunto de burocracias públicas. No cabe duda de que ellas forman parte del Estado, pero no son el Estado en su totalidad. El Estado también es, y no menos fundamentalmente, un conjunto de relaciones sociales que establece un cierto orden y en última instancia lo respalda con una garantía coactiva centralizada, sobre un territorio dado” (Oszlak y O'Donnell, 1981: 15).

La idea de relaciones sociales supone también el reconocimiento de otros actores que emergen y participan del escenario público aun cuando no son parte integrante del aparato burocrático del Estado. Desde la crisis del 2001, pero aun desde mucho antes, las organizaciones de todo tipo (movimientos populares, organizaciones sin fines de lucro, entidades de bien público, iglesias, cooperativas, para mencionar tan solo algunas) se fueron haciendo cargo de tareas y responsabilidades que antes estaban reservadas exclusivamente al aparato estatal. Comedores populares, pero también servicios médicos y hasta de mantenimiento del espacio urbano, son hoy cogestionados por organismos del Estado con otros actores que coadyuvan y comparten tareas, responsabilidades y presupuestos. En otros casos y por decisión política se han “privatizado” servicios que antes eran de exclusivo dominio del Estado. Y hay servicios, como la educación y la salud, que a pesar de ser públicos son operados por la gestión privada. Podría decirse que hay una gestión compartida de lo público entre actores estrictamente estatales y actores privados. También que esta gestión participada de lo público da lugar a otras relaciones sociales, en los términos de O'Donnell, que modifican aquel orden antes solo imaginado desde el aparato burocrático estatal. Quien ejerce el gobierno mantiene, no obstante, la “garantía coactiva centralizada”, y en virtud de ello le corresponde la responsabilidad de velar por los derechos de todos y de garantizar su cumplimiento.

Por eso y en relación con el tema que nos ocupa vale preguntarse por las responsabilidades atribuibles frente a una situación de emergencia y catástrofe como la vivida. La falta de tales respuestas adecuadas ¿es una deuda del aparato estatal solamente o también de otros estamentos que comparten la gestión y la responsabilidad sobre lo público?

Para evitar malos entendidos o confusiones. No nos estamos refiriendo al grado de responsabilidad que, sin lugar a dudas, recae de forma primaria en el aparato estatal. El gobierno, como máxima autoridad del Estado, tiene la obligación de tomar las determinaciones necesarias para garantizar el bien de todos y todas. Las medidas de prevención frente a eventuales catástrofes están dentro de este rango de decisiones que incluyen responsabilidades.

Pero no es el gobierno el responsable exclusivo. Y esto es lo que queremos problematizar a lo largo de este texto. Hacernos preguntas sobre la gestión de lo público como responsabilidad y como acción colectiva. Y acerca de los aportes que la comunicación puede hacer a la construcción de políticas públicas.

Falta de gestión participada

La gestión, entendida como una acción integral, se inicia con el análisis situacional, sigue con la planificación y la toma de decisiones para la posterior ejecución. Las autoridades políticas de la ciudad de La Plata han incorporado, desde el año 2008 y como parte de su discurso de gestión, la idea de presupuesto participativo entendido como corresponsabilidad de los ciudadanos-vecinos en la toma de decisiones que afectan a toda la comunidad, en el establecimiento de prioridades, sobre todo en lo que refiere a la inversión en obras públicas.

¿Qué pasó frente a la catástrofe y la emergencia? No se necesita demasiado análisis para concluir rápidamente que se careció de un examen previo acerca de situaciones de amenaza para el bienestar de la población, que la improvisación desplazó a la planificación, que las decisiones de gestión se tomaron en función de variables que no tuvieron en cuenta los factores de riesgo y que la proclamada “participación” dejó por fuera a la mayoría de los actores representativos de la ciudadanía. Desde nuestra particular perspectiva podemos decir que la comunicación estuvo ausente. No solo porque se carecía de información (antes, durante y después de los momentos trágicos), sino fundamentalmente porque no hubo una producción colectiva de sentidos sobre lo público, acerca del cuidado de la ciudad y de sus vecinos. Una concepción ciudadanía activa parte de la base de vecinos informados, participantes en la toma de las decisiones que los afectan directamente y en capacidad de incidir en las determinaciones de la gestión. Nada de esto se verificó en los episodios de La Plata.

Se puede decir también de otro modo: no hubo (y no hay) construcción política respecto de la prevención y la planificación del espacio urbano. Allí están ahora las denuncias sobre violaciones al código de edificación urbana o sobre modificaciones a este que hoy se consideran incorrectas a la vista de las consecuencias. ¿Quién había visto esto con anterioridad? ¿Quién advirtió sobre los riesgos? ¿Cuáles fueron los espacios de debate? ¿Quién opinó en favor o en contra?

Pero no vale focalizar solo en las autoridades y funcionarios aunque —insistimos— sobre ellos cabe el mayor grado de responsabilidad. Desde una mirada integral de la gestión y de la participación que se asienta en la perspectiva ciudadana y que asume la corresponsabilidad por lo público (aquello que por ser de todos también debe ser cuidado por todos) es preciso además formular preguntas sobre la responsabilidad, por presencia o por omisión, de otros actores que son partícipes de la construcción de lo público. Porque de lo contrario todo queda reducido a la expresión facilista que afirma que “el Gobierno tiene la culpa de todo”. Esa frase —que por repetida termina convirtiéndose en dudosa “verdad”— refleja una construcción individualista por excelencia que tiende a desligarse de toda responsabilidad colectiva y en la que muchas veces se asienta la lógica del contribuyente entendido como cliente. “Yo pago mis impuestos para que me den servicios”. Es una mirada que se opone a otra que entiende que la participación de los vecinos-ciudadanos en la gestión de lo público —que incluye el presupuesto participativo— no es otra cosa que una manifestación (y solo una) de la corresponsabilidad que nos asiste a todos en la gestión y sostenimiento del espacio común en el cohabitamos.

Este tema sobre la gestión corresponsable de lo público debería ser un capítulo irrenunciable de cualquier proceso de formación política. Mucho más cuando en nuestra sociedad argentina hemos avanzado de manera decidida e irreversible en la perspectiva de derechos. Una sociedad que se piensa a sí misma como comunidad desde una perspectiva de derechos funda sus acciones en actos de solidaridad y colaboración con los semejantes, en este caso, ciudadanos y ciudadanas, vecinos, habitantes.

¿No debería entonces pensarse en responsabilidades compartidas entre el aparato burocrático estatal y varios otros actores que son protagonistas del ámbito público? Si la participación de las organizaciones políticas, sociales, solidarias, benéficas, religiosas surgió de inmediato después de la catástrofe y no hubo en ello reparos ni cuestionamientos ¿por qué no cabría la pregunta acerca del antes, de la prevención, de la planificación? ¿Por qué habría que aceptar que la participación, también como ejercicio político, se puede dar solo frente al desastre o movido por el dolor y no como una característica más de la construcción ciudadana y de la vivencia política de la solidaridad? Y entonces ¿por qué no tomar en cuenta que las prácticas ciudadanas, que son prácticas políticas, requieren de gestión colectiva, conjunta y asociada entre el aparato burocrático del Estado y todos aquellos actores que son copartícipes de la construcción de lo público?

El Estado actual, en proceso de redefinición, pone el aparato del que dispone para actuar como motor de las políticas públicas, pero al mismo tiempo convoca a la participación a determinados actores que en décadas anteriores no tenían espacio ni siquiera para hacer visibles sus demandas e instalar en la agenda de lo público sus intereses y necesidades. Por esta vía se componen nuevas relaciones habilitando a otros actores en el escenario de lo público. Pero también esta nueva configuración del escenario demanda, a quienes son agentes del Estado, el desarrollo de habilidades que permitan hacer posible una agenda que sintetice los intereses del conjunto de la sociedad.

La reflexión acerca del rol del Estado no se agota en discutir si hay un Estado ausente o un Estado presente. Es necesario rediscutir el rol del Estado y también su configuración interna, la condición multiactoral de un Estado moderno y complejo. El rol del Estado es ser promotor y garante de derechos de todos los ciudadanos y ciudadanas. Esto es posible fundamentalmente a través de dos herramientas: el poder de policía y la posibilidad de instrumentar políticas públicas que aseguren a todos la satisfacción de las necesidades básicas protegidas por los derechos fundamentales.

Y si el problema en este caso se puede calificar de ausencia del Estado, habría que preguntarse también si esa ausencia no se extiende a otros actores de la Sociedad Civil que son corresponsables de lo público.

El ciudadano y lo público

José Bernardo Toro sostiene que “un ciudadano es una persona capaz, en cooperación con otros, de crear o transformar el orden social que ella misma quiere vivir, cumplir y proteger para la dignidad de todos”. Y agrega que “ser ciudadano implica entender que el orden de la sociedad —las leyes, las costumbres, las instituciones, las tradiciones— no es natural; el orden social es un invento, una creación hecha por los hombres y las mujeres de la misma sociedad. Y entender que si ese orden no produce dignidad se puede transformar o crear uno nuevo, en cooperación con otros. La cédula de ciudadanía y la mayoría de edad son requisitos legales para ejercer la ciudadanía, pero lo que hace al ciudadano es la capacidad de crear o modificar el orden social, es decir, la capacidad de crear libertad” (Toro, 2003).

El ámbito de actuación de los ciudadanos es lo público entendido como aquello que conviene a todos, que es para la dignidad de todos y todas, pero que al mismo tiempo está hecho y concebido para la vida más digna y la mejor calidad de vida de los ciudadanos/as. La justicia, la educación, pero también los servicios esenciales (el agua, la electricidad, el transporte colectivo, entre otros) son bienes públicos por excelencia. Que una parte de la población esté excluida de estos bienes es injusticia e inequidad, porque implica su marginación de derechos fundamentales que deben ser garantizados por el conjunto.

“Para la democracia lo público es aquello que conviene a todos, de la misma manera, por su dignidad”, sigue diciendo Toro. De allí el sentido de afirmar que “lo público es más amplio y rebasa ampliamente lo estatal, sin que esto signifique desconocer que las instituciones públicas por excelencia deben ser el Estado y las Leyes, precisamente porque la fortaleza de lo público proviene de su capacidad de sintetizar y representar los intereses, contradictorios o no, de todos los sectores de la sociedad” (Toro, 2003). Esta diferenciación entre el Estado y lo público no es apenas una búsqueda de nuevas formas de entender la sociedad, sino que está íntimamente vinculada a nuevas realidades, también a otras formas de participación ciudadana en todos los niveles y en todos los espacios. “Nuestro despegue del mimetismo entre lo público y lo estatal ha tenido que ver con las modificaciones experimentadas en planteamientos sociales sobre la economía, las comunicaciones, la aplicación de la justicia. No es un mero debate teórico” (Rey, 2006), asegura el colombiano Germán Rey Beltrán.

La retirada del Estado y la renuncia a sus responsabilidades en los años noventa con graves consecuencias en lo social y en la calidad de vida de la personas provocó como resultado positivo (si bien como efecto o consecuencia no deseada ni prevista) la aparición de nuevas prácticas y actores que se fueron haciendo cargo de tareas y funciones con la intención expresa de contribuir a la vigencia de los derechos sociales, en primer lugar, pero también de los económicos, políticos y culturales. El corolario de ello puede leerse como la “desmonopolización” del manejo de lo público por parte del Estado dando lugar a la presencia de nuevos actores, tal como se ha señalado líneas más arriba.

Estos actores recorrieron caminos inéditos, inventaron otra manera de hacer políticas públicas en diálogo, pero muchas veces en tensión con el aparato burocrático del Estado. Los unos y los otros tuvieron que adaptarse a la nueva situación, hallar nuevas formas de dialogar, de negociar, de encontrar consensos en la acción. La comunicación, en sus más diversas formas, se hizo inevitable. Hubo que inventar y crear en este campo. Pero de la experiencia surgieron también otras concepciones sobre la participación, la incidencia y la comunicación y, como resultado de ello, nuevas alternativas de construcción de la política, en general, y de las políticas públicas en particular.

Incidencia y comunicación que de haber estado presentes en la realidad platense, en la construcción de sus políticas públicas, seguramente habrían por lo menos limitado los alcances y las graves consecuencias de la catástrofe.

Políticas públicas: diálogo, intercambio y lucha

Hoy estamos ante un profundo replanteo sobre las responsabilidades que le caben a los diferentes actores sociales sobre lo público y sobre las acciones que allí se ejecutan a fin de garantizar la vigencia efectiva de los derechos de ciudadanos y ciudadanas. Las políticas públicas pueden entenderse como el conjunto de decisiones cuyo objetivo es la distribución de determinados bienes y recursos. Es un proceso por el cual se ponen en juego bienes y recursos que les corresponden por derecho a los ciudadanos y ciudadanas, individuos y grupos. Nos referimos a las políticas públicas de educación, de salud, de protección del ambiente, etcétera. Pero al mismo tiempo se puede asegurar que las políticas públicas son el espacio natural de configuración e implementación de los derechos sociales de los ciudadanos. Por ese motivo, la construcción de la ciudadanía social está estrechamente vinculada con las transformaciones y reestructuraciones que se producen en dicho ámbito.

Tales políticas públicas demandan un saber particular, es decir, suponen un campo de conocimiento específico. No todos conocen sobre salud o sobre la situación de la niñez y la adolescencia. Ni siquiera el Estado, siendo actor principal, reúne por sí mismo todos los saberes necesarios. Existen muchos actores que aportan de manera diversa y desde distintas perspectivas al conocimiento de un tema. Por vivencia cotidiana, por estudio y análisis, por experiencia de gestión. Pero dado que toda política pública es manifestación y puesta en práctica de una concepción sobre la sociedad y sobre el modelo de desarrollo que se quiere

alcanzar, el espacio de tales políticas es necesariamente un ámbito de diálogo, de intercambio, de debate y también de lucha política.

Las políticas públicas, para que sean genuinamente tales, son el resultado de la interacción entre el Estado y la Sociedad Civil. No se logra la integración social garantizando apenas la “supervivencia” de las personas, porque la integración social se afirma en el derecho de todos a vivir dignamente en una sociedad sin excluidos y depende significativamente de la participación popular en la vida comunitaria y de un ejercicio pleno de la ciudadanía en el que hombres y mujeres desarrollen un rol activo.

Oszlak y O'Donnell definen a las políticas públicas como “un conjunto de iniciativas y respuestas, manifiestas o implícitas que, observadas en un momento histórico y en un contexto determinado, permiten inferir la posición —agregaríamos, predominante— del Estado frente a una cuestión que atañe a sectores significativos de la sociedad”. Los autores hacen hincapié en “la necesidad de considerar los actores sociales en pugna y el rol del Estado en ese conflicto” (Oszlak, O. y O'Donnell, G., 1981: 15). En este marco la política pública —política estatal, en su terminología— se define como una “modalidad de intervención del Estado en relación con una cuestión que concita la atención, interés o movilización de otros actores en la sociedad civil” (Oszlak, O. y O'Donnell, G.; 1981: 15-16).

Visto de esta manera el diseño de las políticas públicas no puede ser decisión exclusiva del aparato estatal, no pueden ejecutarse sin un diagnóstico previo participado también por los vecinos ciudadanos y sin evaluación posterior. Planteo que también lleva a reflexionar sobre los procesos participativos y acerca de la importancia de la comunicación en ese espacio.

En un sistema democrático representativo, en el cual el voto es la mayor expresión ciudadana, resulta fundamental pensar cómo se construye una participación plural y diversa que contenga al conjunto. Si bien el aparato estatal es un actor fundamental e indispensable en la definición de las políticas públicas y es además su último responsable, esto no debe impedir ver que lo público es una atribución de todos y todas, y que las políticas públicas tienen como fin último el beneficio del conjunto de la sociedad.

La toma de decisiones sobre lo público ha sido concebida como ámbito de la gestión política gubernamental que, a su vez, delega en manos de técnicos y expertos la elaboración de diagnósticos y la propuesta de planes y proyectos. Para el diseño y la formulación, los expertos construyen diagnósticos en los que predominan las variables socioeconómicas tradicionalmente utilizadas para definir la pobreza y el desarrollo. El resultado lógico de la aplicación de esta mirada es poner siempre el énfasis sobre las carencias. Y como consecuencia de ello, las políticas públicas se convierten en un listado de acciones orientadas a suplir esas carencias técnicamente identificadas. Acciones en las que, por otra parte, tienen escasa o nula participación los actores directamente involucrados u otros responsables con incidencia en estos.

Políticas públicas que atiendan a cuestiones que responden a las necesidades de las mayorías de la población exigen procesos participativos, basados en información fidedigna y en prácticas de comunicación que son a la vez instancias de generación de sentidos comunes, colectivos,

consensuados acerca de la calidad de vida, y prácticas políticas orientadas a incidir en la gestión de los decisores. Claramente las decisiones democráticas sobre políticas públicas no pueden prescindir de participación ciudadana y de comunicación.

Más allá de las explicaciones sobre la excepcionalidad del fenómeno vivido —atendibles— y las razones técnicas —que también hay que considerar— es evidente que en la raíz de la catástrofe platense puede señalarse también la ausencia de procesos ciudadanos participativos apoyados y alimentados en (y por) la comunicación.

Son precisamente estas instancias de participación y comunicación las que podrían haber permitido una mayor vinculación y un nivel de asociación entre lo macro y lo micro para apoyar la toma de decisiones. El ciudadano-vecino es quien más conoce, a partir de la cotidianeidad, las posibilidades, dificultades y alternativas de su entorno. Su participación a través de procesos de comunicación adecuados no es apenas una enunciación de voluntad política, sino una necesidad propia de la gestión. Porque, por otra parte, es preciso abandonar la idea de que las políticas públicas solo atañen a lo macro. Las políticas solo resultan viables si son el resultado de la interacción entre lo macro y lo micro. Desde lo micro, desde lo territorial próximo y cercano se implementan los niveles operativos de toda política pero, al mismo tiempo, desde allí fluye la información para el diseño y permanente ajuste de las directivas generales. Lo local es fuente de conocimiento, puerta de entrada, lugar de aplicación y de verificación de toda política pública. Toda política pública tiene una dimensión macro y una micro. Corresponde al gobierno, en términos generales, y a los órganos de conducción establecer las orientaciones de la política pública atendiendo a criterios éticos y a decisiones del orden de la política y de la gestión general. Todos estos lineamientos necesitan y se apoyan en las iniciativas locales, en el territorio en lo próximo, lo cotidiano y lo micro. Estas acciones son la base que le dan solidez a una política pública.

Cabe aquí una diferencia entre políticas públicas y políticas gubernamentales. “Lo público es concebido como una esfera compartida por el Estado y la sociedad que reivindica el pluralismo social y político en la elaboración, implementación y evaluación de las políticas. Mientras las políticas gubernamentales serían, en esta concepción, producto de decisiones desde arriba, las políticas públicas responderían a demandas e inquietudes desde abajo, es decir, desde la sociedad” (Vilas, 2011: 18).

Está claro que las políticas públicas no se pueden diseñar ni gestionar sin el Estado, pero del mismo modo es preciso considerar que tampoco se pueden gestionar con un Estado en solitario. Unos, sector privado, y, otros, actores estatales, deben comprender y tomar en cuenta estos dos aspectos complementarios en la construcción de políticas públicas.

En el marco de la gestión la definición de los temas o cuestiones de las políticas públicas deben pensarse como procesos concertados, en donde cada uno de los actores pueda definir prioridades, poner en juego sus intereses y tomar decisiones en beneficio del conjunto. Esto se traduce en una

ciudadanía activa que requiere de la decisión política de desarrollarla. Una democracia fuerte necesita de una ciudadanía emancipada de las necesidades materiales y con acceso fehaciente a los derechos civiles y políticos.

Participación y ciudadanía

¿Cómo se construye esta ciudadanía sin espacios de concertación sustentados en la comunicación? No es posible. Y una buena prueba son las iniciativas —con pocas experiencias exitosas hasta el momento— de los consejos asesores y consultivos, de las mesas de gestión asociada y de distintas prácticas asociativas. La razón fundamental de las frustraciones en esta materia es que alguna de las partes (o ambas) no comprendieron o no se apropiaron de estas nuevas formas de relacionamiento basadas en procesos de comunicación. En ocasiones han sido los representantes del Estado que impulsaron a los fracasos porque siguen menospreciando a los actores de la Sociedad Civil, y entienden como una concesión o pérdida de autoridad el hecho de dar espacio a miradas diferentes u opiniones distintas. En otras, los actores de la Sociedad Civil no se bajan del lugar de la queja y son incapaces de hacer aportes al diseño de las políticas públicas. En la mayoría de los ocasiones unos y otros descreen del diálogo, de la comunicación como sustento de la construcción colectiva de las políticas públicas y de la gestión asociada. Cuando es así los espacios de concertación y diálogo no dejan de ser un simulacro y un pésimo remedo de democracia participativa, una negación de toda instancia de comunicación.

Por esta misma razón, la gestión pública animada por el Estado debe propiciar diseños institucionales que integren los impactos de las políticas y las acciones, con participación real de todos los sectores involucrados, a partir de un rol activo que convierta a los ciudadanos en actores y no en destinatarios pasivos o ejecutores sin poder de decisión.

La democracia real exige la implementación de procedimientos consensuados para la toma de decisiones, que procuren la participación efectiva de todos los actores sociales. Esta participación tendrá que dar cuenta de la construcción democrática de la Sociedad Civil y de su relación con el Estado.

Muchas propuestas han ido surgiendo acerca de la gestión participativa y asociada. En nuestro país pero también en América Latina y el Caribe, se ensayaron con distinto éxito modelos de presupuesto participativo, gestión asociada y consejos consultivos, para mencionar tan solo alguno de ellos.

Este estilo de gestión demanda también una relación madura de todos los actores involucrados, a partir del reconocimiento de los diferentes procesos, de la pluralidad de prácticas y de perspectivas, la valoración de la diferencia y la promoción de una actitud de apertura y escucha de las iniciativas de la más amplia gama de actores.

La participación puede tener diferentes grados, todos ellos válidos. Pero el aporte se hace realmente significativo y eleva la calidad del proceso cuando no se reduce a una simple consulta de opinión o a una mera información, sino que involucra la toma de decisiones de manera compartida a través de prácticas basadas en lo multiactoral y multisectorial. La

sustentabilidad de cualquier estrategia de desarrollo descansa en el compromiso y en la participación activa de los diversos actores en los procesos de toma de decisiones. La gestión de lo público hoy requiere de la participación de las partes interesadas en cada una de las instancias, fortaleciendo el vínculo entre el Estado y la Sociedad Civil, y ampliando las oportunidades de cooperación y coordinación.

La participación ciudadana debe contribuir a la resolución creativa de la problemática social otorgando mayor dinamismo a las políticas públicas, reorganizándolas sobre la base de las prioridades locales y recuperando sustento dentro de las necesidades de la gente.

Esta participación deberá traducirse, simultáneamente, en proceso y en resultado. Como proceso, involucrando a las comunidades y sus ciudadanos en las decisiones y en los programas que los afectan. Como resultado, logrando actores sociales capacitados para desenvolverse con mayor conocimiento, autonomía y estabilidad. De este modo, a través de la plena participación ciudadana en el armado y en la implementación de sus destinos, se forjará un proceso creciente y continuo de desarrollo sostenible.

Vale decir entonces que “al impulsar la participación descentralizada, por medio de procesos de toma de decisiones de abajo hacia arriba (*bottom up*), promoviendo canales accesibles de comunicación entre el Estado y la sociedad civil, se permite a estos últimos participar activamente en la toma de decisiones que afectan sus intereses; rompiendo así con la apatía política y la anomia que ha caracterizado a la sociedad civil, para que se torne a tomar su papel sobresaliente en lo público” (Llancar Etcheverry, 2008).

Comunicación y políticas públicas

¿Se puede hacer todo esto sin comunicación? Definitivamente no. La gestión de políticas públicas requiere de la comunicación en términos integrales. Como proceso de intercambio y diálogo entre los actores que conforman la escena pública y como necesario instrumento de difusión de información. También como estrategia para la implementación.

Es impensable desarrollar políticas públicas sin la contribución de la comunicación. ¿Qué puede aportar la comunicación a la construcción de políticas públicas?

Ensayamos una respuesta sin la pretensión de agotar el tema, pero también con la intención de aportar elementos para evaluar qué pasó antes de la catástrofe de La Plata, que faltó para que no se pudieran diseñar, a modo de políticas públicas participativas, medidas que anticiparan y, quizás, evitaran parte de las consecuencias del desastre.

En primer lugar, la comunicación puede aportar información sobre los derechos básicos ciudadanos y el acceso a las fuentes que garantizan su efectiva puesta en marcha. Sin perspectiva de derechos, sin que los ciudadanos conozcan en profundidad aquello que les corresponde por el solo hecho de su condición ciudadana, cualquier política pública puede verse gravemente restringida a las experiencias, opiniones y, eventualmente, a los intereses de los gestores y administradores públicos. La información sobre derechos permite un ejercicio activo de la ciudadanía y, también, la demanda en función de lo que a cada uno y cada una le corresponde en justicia.

El derecho a la comunicación es un derecho habilitante de otros derechos, en tanto y en cuanto permite la efectiva vigencia del elenco de los derechos humanos.

Este ejercicio del derecho a la información y a la comunicación no puede ser solamente atribución y potestad del aparato burocrático del Estado. Tampoco iniciativa exclusiva de este. Todos los actores involucrados, los agentes del Estado pero también los diferentes actores de la Sociedad Civil, tienen la posibilidad y también la responsabilidad de generar procesos informativos y comunicacionales que apuntalen la concreción de tales derechos.

La información es, al mismo tiempo, insumo fundamental para la toma adecuada de las decisiones. “Tanto en el Estado como en la Sociedad Civil debe estar disponible el acceso a la información, y con ello garantizar que las decisiones que se tomen sean decisiones participadas”. Porque se puede construir la democracia “no solo desde la institucionalidad política, sino también desde las instituciones de la Sociedad Civil. Una sociedad es democrática, no solo cuando existen elecciones periódicas, libres e informadas, no solo cuando el Estado, a través de sus distintos órganos convoca a los ciudadanos, sino también cuando los ciudadanos poseen una cultura democrática en los diversos ámbitos de la vida en sociedad” (Llancar Etcheverry, 2008).

La información debe ser vista en este caso como un insumo fundamental para la construcción de procesos democráticos y para la elaboración de políticas públicas que respondan a los intereses democráticos. La información le da calidad al ejercicio de la toma de decisiones y sustenta los procesos comunicacionales que cargan de sentido a las iniciativas. “Se hace necesario incorporar a las personas para que participen en procesos de análisis, diálogo y desde allí conformen su juicio, de tal forma que la legitimidad de la decisión surge del hecho de haber sido el producto de una deliberación” (Llancar Etcheverry, 2008). Es la deliberación, el diálogo, el intercambio lo que da legitimidad a la decisión que, en muchos casos, deberá darse por la vía del voto y ajustarse a la decisión mayoritaria. Pero en este último caso, el proceso de información y comunicación habrá permitido que la determinación final sea consecuencia del intercambio de actores informados, dialogantes y participativos. El resultado que se logra tiene que ver con la calidad de la decisión y con la calidad misma de la democracia como estilo de vida y no solo como mecanismo institucional para la toma de decisiones.

La información tiene que contemplar también el cumplimiento de los objetivos y las metas propuestas para las políticas públicas. En otras palabras: la información sirve como auxilio a la tarea de auditoría, vigilancia y, si fuese necesario, de denuncia respecto del efectivo cumplimiento de aquello establecido como política pública para una comunidad. Nada de esto ocurrió en La Plata.

Pero hay un segundo y fundamental aspecto comunicacional con relación a las políticas públicas. Si las políticas públicas son el resultado de una suma de decisiones consensuadas en las que intervienen tanto agentes del Estado como actores de la Sociedad Civil, tales políticas públicas exigen procesos de comunicación y, más particularmente, de la comunicación pública comprendida fundamentalmente como “poner en común”.

“La construcción social de lo público requiere pasar del lenguaje privado al lenguaje colectivo, de los bienes privados a los bienes colectivos, de las perspectivas privadas o corporativas a las perspectivas de nación y colectivas. Requiere desarrollar en los ciudadanos formas democráticas de pensar, sentir y actuar: esto es lo que se conoce como Cultura Democrática”, sigue diciendo Toro (Toro: 2003).

Existe una relación cada vez más estrecha entre lo público y lo comunicable. Los medios de comunicación son actores importantes en la conformación de lo público. Los medios son escenarios de representación de lo social y a la vez lugares de circulación de puntos de vista, de sistemas más o menos plurales de interpretación. El carácter de socialización de los medios, en el que se suele insistir tanto, tiene que ver precisamente con esto: más que transmitir creencias, conocimientos, imágenes, prejuicios (que lo hacen y a veces en gran medida), los medios de comunicación promueven la interpretación, generan vocabularios que permiten leer la realidad a modo de textos.

En el mismo sentido, Jesús Martín-Barbero se refiere a la aparición, en la sociedad de masas, “de un nuevo modo de asociación no vertical, como el que se forma desde el Estado, y del que hacen parte originariamente solo los que tienen instrucción y propiedad”. Sigue diciendo el autor hispano colombiano que “la aparición de las masas urbanas en la escena social, cuya visibilidad remite a la transformación de la política, que de un asunto de Estado pasa convertirse en ‘esfera de la comunidad, la esfera de los asuntos generarles del pueblo’” (Martín-Barbero: s/f).

¿Qué aportan los medios de comunicación a las políticas públicas?

En síntesis podría decirse que los medios pueden:

- brindar opciones de interpretación, alternativas para la comprensión de lo social y lo político;
- constituirse, cuando hay efectiva pluralidad democrática, en espacios socio culturales de exposición, contrastación y debate de opiniones;
- promover (o restringir) la deliberación social y, de este manera, son activos constructores de agendas públicas;
- permitir y facilitar mediaciones sociales entre la red de actores que atraviesa la sociedad.

Mirando nuevamente la catástrofe de La Plata. Los medios que luego de la inundación, en algunos casos, promovieron la solidaridad y, en otros, apenas la crítica por lo hecho y lo no hecho, nada de esto aportaron en la previa. Y tampoco formularon después autocritica alguna respecto de su cuota parte de responsabilidad.

En el marco de la democracia actual, lo público se construye desde la Sociedad Civil y no a la inversa. Subsumido hasta no hace tanto tiempo en “lo estatal”, lo público comienza apenas ahora a vislumbrarse en sus particularidades, poniendo en evidencia peculiaridades que son propias de su autonomía. En este proceso tiene mucho que ver la comunicación. Si lo público es “lo común, el mundo propio de todos”, necesariamente ello remite a lo público como aquello que tiene que ser conocido por todos y anunciado al conjunto. El riesgo consiste también en que lo público, entendido como lo común, termine por anular lo que es distinto. El reconocimiento de lo común supone además la puesta en evidencia de lo diferente y

heterogéneo, porque en ello va el derecho a la comunicación, que es el derecho a ser visto y oído socialmente. Lo público no puede ubicarse por encima del reconocimiento de lo diferente, porque ello implica lisa y llanamente la desaparición del derecho básico del individuo en tanto y en cuanto ciudadano. He aquí otro desafío comunicacional y cultural en la edificación de políticas públicas: construir lo común sin perder lo diferente e identitario.

Una política pública democrática, independientemente del área (salud, educación, seguridad, etc.), debería responder por lo menos a cuatro criterios fundamentales.

- Ser multiactoral: mediante la convocatoria a la mayor cantidad posible (y sin exclusiones de ningún tipo) de actores sociales conocedores y comprometidos con el tema específico.
- Multisectorial: incorporando en el proceso de diseño y toma de resoluciones a todos los sectores económicos, productivos, sociales, culturales, académicos y políticos. Teniendo como única restricción la determinación expresa de cada uno de ellos de aportar al bien común, no para dejar sus propios intereses de lado pero sin pretender que el único propósito sea el beneficio propio.
- Plural y diversa: incluye una convocatoria abierta y disposición a aceptar las diferentes miradas que también permitan congregarse en la diferencia los distintos intereses en juego para avanzar hacia los consensos posibles.
- Cultural y políticamente significativa para la vida cotidiana y la calidad de vida de los ciudadanos.

Todos estos componentes demandan estrategias de comunicación. Porque, en definitiva, las políticas públicas solo pueden entenderse como un proceso de concertación social que es imposible al margen de la comunicación y sus estrategias.

Por último: ¿cómo participa la comunicación en la implementación de las políticas públicas?

Toda política pública requiere de estrategias de comunicación, entendidas como la aplicación adecuada y coherente de medios y recursos de comunicación, con la finalidad de generar, en primer lugar, los sentidos (políticos, sociales y culturales) que le den sustento argumental a esta; y, en segundo término, de forjar procesos a través de los cuales la política pública en cuestión alcance los objetivos y las metas propuestas, y produzca resultados que modifiquen adecuadamente y satisfactoriamente el ámbito de acción sobre el cual se está trabajando e impacto positivo en la calidad de vida de los ciudadanos y ciudadanas involucrados.

Estrategias de comunicación que estuvieron ausentes por completo en La Plata, en la etapa en la que deberían haberse implementado políticas públicas que ayuden a prevenir la catástrofe y a disminuir el impacto de sus consecuencias.

Bibliografía

Follari, R. (2004). "Pensar lo público: la difuminación de los horizontes" [en línea]:

http://bdigital.uncu.edu.ar/objetos_digitales/2881/follaripublico.pdf [Recuperado el 12 de marzo 2013].

- Llancar Etcheverry, C. (2008). "Sociedad civil y participación ciudadana – cómo los actores se hacen parte de las decisiones". Revista *Interações*, Campo Grande, v. 9, n. 2, pp. 181-188, [Recuperado el 28 de enero de 2013].
- Martín-Barbero, J. (s/f). "Transformaciones comunicativas y tecnológicas de lo público" [en línea]:
www.infoamerica.org/...entos_word/martin_barbero1.doc [Recuperado el 11 de febrero de 2013].
- Oscar Oszlak, O. y O'Donnell, G. (1981). *Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación* [en línea]:
<http://politicayplanificacionsocial.sociales.uba.ar/files/2012/04/04.05.-Dossier-Estado-y-politicas-estatales-en-America-Latina1.pdf>.
- Prieto Castillo, D. (2007). "Comunicación para el desarrollo: entre los irrenunciables ideales y los juegos de poder" [en línea]:
http://www.rimisp.org/boletin_intercambios/index_boletin.php?id_boletin=19 [Recuperado el 5 de octubre 2012].
- Rey, G. (2000). "Medios de comunicación y vida pública". Conferencia dictada en el Encuentro Latinoamericano del Tercer Sector, Cartagena.
- Toro, J. B. (2003). *El ciudadano y su papel en la construcción de lo social*. Santafé de Bogotá, BID.
- Uranga, W. (2007). "Mirar desde la comunicación. Una manera de analizar las prácticas sociales" [en línea]:
http://www.wuranga.com.ar/index.php?option=com_content&view=article&id=70:mirar-desde-la-comunicacion-una-manera-de-analizar-las-practicas-sociales&catid=38:textos-proprios&Itemid=27 [Recuperado el 19 de febrero de 2013].
- Vargas, T. y Zapata, N. (2010). *Enredando prácticas. Comunicación desde las organizaciones sociales*. Buenos Aires, San Pablo.
- Vilas, C. (2011). *Después del neoliberalismo: estado y procesos políticos en América Latina*. Buenos Aires, UNLA.